VII kadencja

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 184)**
- **Komisji Ustawodawczej (nr 102)**

z dnia 9 lipca 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 184)

Komisji Ustawodawczej (nr 102)

9 lipca 2014 r.

Komisje: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawcza, obradujące pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, zrealizowały następujący porządek dzienny:

– Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku (druk nr 2347).

W posiedzeniu udział wzięli: **Andrzej Rzepliński** prezes Trybunału Konstytucyjnego wraz ze współpracownikami, **Robert Hernand** zastępca prokuratora generalnego wraz ze współpracownikami oraz **Grzegorz Kubalski** ekspert Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Ewa Kwiatkowska** i **Barbara Orlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych oraz **Artur Paluch** – praktykant z BAS.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu, otwieram wspólne posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej. W porządku obrad dzisiejszego posiedzenia jest zapoznanie się z Informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 r. Informacja została państwu przedstawiona w druku nr 2347. Witam serdecznie na posiedzeniu naszych Komisji pana prezesa TK, pana dyrektora Biura TK oraz reprezentantów Prokuratury Generalnej, pana Roberta Hernanda i pana Andrzeja Stankowskiego. Bardzo proszę o zabranie głosu i przedstawienie informacji pana prezesa TK.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Rzepliński:

Dziękuję za zaproszenie do przedstawienia dorocznej Informacji o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Może zacznę od prezentacji danych o działalności orzeczniczej Trybunału w zeszłym roku. Wpłynęło do nas wówczas 480 wniosków, pytań prawnych i skarg konstytucyjnych i na etapie rozpoznania merytorycznego Trybunał wydał w zeszłym roku 71 wyroków oraz 54 postanowienia o umorzeniu postępowania w całości. W 39 wyrokach TK stwierdził, że przynajmniej jeden przepis kwestionowany w sprawie mu przedłożonej był niezgodny z konstytucją, co daje 55% spraw gdzie Trybunał dokonał derogacji, czyli usunięcia przepisu z porządku prawnego. W pozostałych 45% spraw orzekł o konstytucyjności. Ponadto w zeszłym roku Trybunał wydał 693 postanowienia w toku kontroli wstępnej skarg konstytucyjnych i wniosków podmiotów o ograniczonej legitymacji wnioskowej. W 395 ze spraw, w których wydał postanowienia, Trybunał postanowił o odmowie nadania dalszego biegu skardze lub wnioskowi. Średni czas postępowania w wypadku spraw zakończonych wyrokiem wyniósł podobnie jak w 2012 r. ok. 19 miesięcy. Ten ostatni wskaźnik wpływa na odbiór sądu konstytucyjnego przez opinię publiczną najsilniej, która często domaga się, a zawsze w przypadku wyroków sensytywnych, czy to ze względów gospodarczych, czy społecznych, aby jak najszybciej…

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Przepraszam, jakie to są wyroki sensytywne?

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Takie, które dotyczą np. kilkunastu milionów obywateli, pani poseł.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

To jest określenie ustawowe?

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Pani mi przerywa. Może pan przewodniczący zareaguje.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani poseł, bardzo proszę, będzie czas na zadawanie pytań i wyrażenie swoich opinii po zakończeniu informacji pana prezesa Trybunału. Jeśli są jakieś wyjątkowe historie natury formalnej, to też bardzo bym prosił o ich sygnalizowanie. Proszę kontynuować.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Dziękuję bardzo. To jest oczywiste, że największą słabością organów władzy sądowniczej w państwach unijnych, bo do nich się tu ograniczę, jest długość postępowania w zawisłych sprawach. Jest to szczególnie cecha charakterystyczna dla orzecznictwa sądów konstytucyjnych, podobnie jak sądów międzynarodowych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, właśnie ta przewlekłość postępowania, ale z reguły jest ona związana z samą naturą postępowania oraz z wcześniejszą procedurą selekcjonowania spraw do rozpoznania merytorycznego. Jak wiemy, w naszym TK nieco więcej spraw niż w innych systemach konstytucyjnych kierowanych jest ze skarg czy wniosków podmiotów o ograniczonej zdolności wnioskowej do rozpoznania merytorycznego. Z reguły jest tak, że to jedna sprawa na kilkaset trafia do takiego rozpoznania, u nas na 100 spraw 85% jest umarzanych i 15%, czyli co siódma, co ósma kierowana jest na rozpoznanie merytoryczne. Powoduje to, że proces rozstrzygania spraw trwa, jak też szereg innych naturalnych czynników, np. to, że według terminu ustawowego Trybunał powinien otrzymać stanowisko prawne Sejmu oraz Prokuratora Generalnego w sprawie w ciągu dwóch miesięcy. Jednak bywa tak, ze względu na zawiłość sprawy, że jeden i drugi podmiot, który w każdej sprawie przedstawia swoje stanowisko w kwestii dotyczącej przepisów ustawowych, sam musi mieć dostateczny czas, żeby przeprowadzić odpowiednie studia, aby nie była to praca, którą w sposób powierzchowny załatwia się zarzuty co do konstytucyjności przepisów ustawy. Następnie po trzech, czterech, czasami pięciu miesiącach po otrzymaniu sprawy przez TK pojawiają się jeszcze dodatkowe kwestie, pytania, które trzeba rozstrzygnąć, uzyskać stanowisko prawne resortowego ministra, rzadko się to zdarza, ale czasami biegłych, po to, żeby Trybunał miał maksymalnie panoramiczny obraz problemu konstytucyjnego, który rozstrzyga.

Wiceprezes Trybunału Sprawiedliwości UE, pan prof. Lenaerts w wystąpieniu na kwietniowej konferencji na temat efektywności sądów unijnych przyznał, że trybunał luksemburski uskarża się na wzrost liczby wpływających do niego spraw i jednocześnie ma do tego mocne podstawy w związku z rozwojem prawa europejskiego i problemów, jakie rodzi stosowanie go na obszarze, który obejmuje ponad 500 mln obywateli i orzeka na nim dobrze ponad 100 tys. sędziów. W sposób naturalny wiele jest kwestii spornych rodzących pytania, ale jak zauważył Lenaerts, wyjątkowo doświadczony sędzia, który w Luksemburgu orzeka już ponad 20 lat, są to problemy, z którymi na co dzień borykają się sędziowie i oni sami narzekają na to, że spraw jest coraz więcej, a jednocześnie muszą gwarantować, że to są ich orzeczenia, a nie sztabów prawników, którzy przygotowywaliby projekty. To dodatkowo wzmaga napięcie, bo sprawy są załatwiane w dłuższym okresie, niż to bywało, jak to zwykle mówimy w dawnych czasach, kiedy wszystko było inaczej. Na pewno w Luksemburgu kiedyś było inaczej, dziś napływ spraw jest potężny.

Ponieważ nie ma dużo czasu, chciałbym się skupić na tych sprawach, które zdecydowaliśmy się wybrać dla państwa, a które obrazują doniosłe orzeczenia z 2013 r., w których Trybunał stwierdził naruszenie standardów ochrony praw człowieka i obywatela. Zresztą najczęściej to właśnie posłowie z obydwu Komisji, którym mam dzisiaj zaszczyt przedstawiać informację, czyli Komisji Ustawodawczej i Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka są też partnerami Trybunału w czasie rozpraw.

Chciałbym rozpocząć prezentację wyroków, w których Trybunał orzekł o niekonstytucyjności od przytoczenia przykładu istotnego naruszenia przyznanych każdemu z nas gwarancji dotyczących wolności i nietykalności osobistej w sprawie zakończonej wyrokiem 24 lipca 2013 r. Przedmiotem kontroli były zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego. Trybunał w wydanym orzeczeniu stwierdził naruszenie standardów konstytucyjnych z uwagi na użycie przez ustawodawcę nieprecyzyjnego określenia „inne urządzenia techniczne". W ten sposób Sejm pozostawił organom ścigania i służbom daleko idącą swobodę w zakresie doboru środków przymusu, czy to w konkretnej sytuacji, czy też generalnie w polityce stosowania środków przymusu bezpośredniego. W innej sprawie Trybunał uznał za niekonstytucyjne niedopuszczalne przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu warunków użycia tychże środków, w tym dotyczących używania broni palnej. Sędziowie przypomnieli w wyroku z 26 marca 2013 r., że konstytucja bezwzględnie wymaga uregulowania zasad ograniczania wolności osobistej człowieka w ustawie. Nie znaczy to, że wolność osobista nie podlega ograniczeniom, bo oczywiście, że podlega, ale tylko ustawodawca ma do tego prawo.

Myślę, że w ciągu ostatnich dwóch lat udało nam się doprowadzić do tego – oczywiście to akurat nie od nas zależy, które sprawy rozstrzygamy, ale od wnioskodawców, a także dzięki aktywności Prokuratora Generalnego, nie wspomnę już o Rzeczniku Praw Obywatelskich – że nie ma już przepisów, w których na mocy rozporządzenia można ingerować w wolność i nietykalność osobistą człowieka. Trzeba zresztą powiedzieć, że w zeszłym roku, kiedy groziło nam, że po serii wyroków Trybunału w tzw. sprawach policyjnych, które derogowały przepisy wydawane przez Ministra Sprawiedliwości czy Ministra Spraw Wewnętrznych dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego, że Sejm nie zdąży uchwalić ustawy, ale zdążył przed utratą mocy przepisów, które były we wcześniejszych wyrokach derogowane. Mamy w tej chwili prawo, które spełnia standardy państwa prawnego. Możliwość stosowania tych środków reguluje ustawa, a nie są one regulowane na poziomie rozporządzeń ministrów.

Istotnym zagadnieniem w zeszłorocznym orzecznictwie, tego nie muszę tutaj mówić, samo przez się było to oczywiste, były sprawy tyczące problemów praw socjalnych oraz zagadnienia związane z koniecznością zapewnienia należytej ochrony osobom niepełnosprawnym. Mniej więcej co dziesiąty nasz współobywatel jest niepełnosprawny, więc dotyczy to potężnej grupy adresatów rozstrzygnięć prawodawcy, stąd też wielka waga tych spraw przy wypracowanej i podobnej zresztą jak w innych systemach konstytucyjnych doktrynie orzeczniczej, że w tym zakresie swoboda ustawodawcy, jeżeli chodzi o prawo do zabezpieczenia społecznego jest szczególnie szeroka. Ustawodawca w poszczególnych kadencjach parlamentu wprowadza regulacje, które są odpowiedzią na potrzeby i jednocześnie odpowiedzią na programy radzenia sobie z tymi problemami. Niemniej jednak takich spraw jest ciągle bardzo dużo i mogę powiedzieć, że art. 67 naszej konstytucji, który statuuje właśnie prawo do zabezpieczenia społecznego, jest bardzo często wzorcem kontroli przepisów przedkładanych Trybunałowi przez uprawnione podmioty. Często działamy w poczuciu bezsilności, bo Trybunał nie jest organem posiadającym budżet, którym mógłby dysponować, nie ma też instrumentów do zbadania wszystkich okoliczności, które tylko prawodawca, w tym przypadku przede wszystkim Sejm jest w stanie zbadać i podjąć decyzję, która z reguły oznacza odpowiednie wydatki budżetowe. Niemniej jednak Trybunał szereg razy orzekał o niezgodności kwestionowanych przepisów właśnie z art. 67, kiedy chodziło o przepisy naruszające istotę prawa do zabezpieczenia społecznego.

Naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego zostało w zeszłym roku stwierdzone m.in. w wyroku z 5 grudnia 2013 r. w odniesieniu do przepisów ustawy pozbawiającej część uprawnionych do pobierania świadczeń pielęgnacyjnych, które przysługiwały im z tytułu opieki nad osobą niepełnosprawną. Ciągle przed nami jest bardzo trudne rozstrzygnięcie, jeszcze cztery, pięć miesięcy trzeba będzie na nie poczekać, które dotyczy bardziej ogólnych kwestii związanych z prawem do zabezpieczenia społecznego na rzecz osób niepełnosprawnych, ale oczywiście o szczegółach tego rozstrzygnięcia nie mogę tutaj mówić. Trwają nad tym prace w Trybunale. W wyroku z 5 grudnia Trybunał stwierdził, że ustawodawca naruszył bezpieczeństwo prawne osób niepełnospraw-

nych, które były bezpośrednimi beneficjentami świadczeń. Jest to istotne, bo mamy tutaj dwa poziomy. Są przepisy, które czynią bezpośrednimi beneficjentami opiekunów tych osób i są te, które czynią nimi bezpośrednio osoby niepełnosprawne. W sprawie zakończonej wyrokiem 13 czerwca 2013 r. Trybunał uznał, że normy konstytucyjne zostały naruszone przez zrównanie wymiaru czasu pracy osób ze znaczną lub umiarkowaną niepełnosprawnością oraz osób pełnosprawnych. W tej sprawie w uzasadnieniu Trybunał przypomniał, że zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby określając status prawny pracowników niepełnosprawnych ustawodawca uwzględnił ich słabszą pozycję społeczną. Zresztą widać też w postępowaniu kontrolnym w Trybunale, że oczekiwania, które prezentowane są np. w mediach, jeżeli chodzi o osoby niepełnosprawne pojawiają się rzadziej, rzadko pojawiają się oni też na rozprawach przez Trybunałem, co jest można powiedzieć naturalne, ale o czym trzeba pamiętać i brać pod uwagę, że są to ci nasi współobywatele szczególnie słabi, bo słabi również fizycznie.

Chciałbym także wspomnieć o jednej ze spraw, która dotyczyła procedur umożliwiających efektywną realizację przyznanych uprawnień. Materialne prawa podstawowe gwarantowane w konstytucji traciłyby cechę normatywności, zyskując co najwyżej charakter polityczny, czysto postulacyjny, że coś warto zrobić, za coś się warto wziąć, coś warto uregulować, gdyby ustawodawca nie zapewniał odpowiednich i realnych instrumentów proceduralnych dla ich ochrony. Myślę, że w naszym orzecznictwie bardzo silnie jest widoczne, że nie ma praw materialnych jeżeli nie ma instrumentów, które pozwalają skutecznie tych praw dochodzić i nie ma instrumentów, które skutecznie pozwalają z wyprzedzeniem działać administracji publicznej, czy to rządowej, czy samorządowej, zapobiegając powstawaniu sytuacji konfliktowych, a do tego służą oczywiście odpowiednie uregulowania prawne. Jest oczywiste, że musimy się kierować starożytną zasadą, że tam gdzie prawo, tam musi być i środek prawny.

W ubiegłym roku Trybunał orzekł m.in., że wyłączenie możliwości odwołania się do sądu przez lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę nagany lub upomnienia jest sprzeczne ze standardem konstytucyjnym; rodzaj wymierzonej kary dyscyplinarnej przez organ samorządu zawodowego może mieć znaczenie dla możliwości korzystania także z dostępu do sądu państwowego, a bez orzeczenia sądu państwowego sąd dyscyplinarny dla takiej korporacji nie jest sądem państwowym, jak w przypadku sądów dyscyplinarnych dla sędziów, czy w odpowiednim zakresie także dla prokuratorów.

Na zakończenie tej części chciałbym powiedzieć, że ustawicznie w naszym orzecznictwie pojawia się problem pozycji jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi o ochronę ich samodzielności i praw, bardzo silnie przecież zakotwiczonych w konstytucji, bo i w art. 16 rozdziału I konstytucji i w rozdziale poświęconym organom samorządu terytorialnego. Naturalnie państwo posłowie znowu wiedzą lepiej ode mnie, mogą to obserwować z dwóch stron przez stanowione prawo i jego skutki dla organów samorządu terytorialnego. Na pewno możemy powiedzieć, że czasami narzekania organów samorządu terytorialnego, że ustawodawca nałożył obowiązki, ale nie przewidział odpowiednich środków są na wyrost, ale doskonale wiemy, że tak jednak nie jest, że nie zawsze z wysokości parlamentu dostrzeżemy wszystkie problemy jakie wynikają potem dla gmin, że bardzo trudno stworzyć pełną panoramę skutków prawnych jakiegoś rozstrzygnięcia dla gmin. Do pewnego stopnia narzędziem korygującym jest tutaj TK w zakresie ochrony samodzielności jednostek samorządu, jak również instrumentów, które pozwalają rzeczywiście mieć i samodzielność, ale i poczucie odpowiedzialności za podejmowane decyzje, czyli źródeł finansowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

W zeszłym roku – i tutaj powiem o jednej sprawie, o której właśnie bardzo dużo się mówiło i miała ona z tego punktu widzenia charakter sensytywny... Jeszcze wyjaśniam, że to „wrażliwy". To nic złego, ani dobrego, po prostu „wrażliwy", tzn. interesujący, ważny dla wielu grup albo dla niewielkiej grupy, ale istotnej społecznie czy politycznie w tym sensie, że mającej dużą siłę przebicia. Dla Trybunału wszystkie te podmioty mają dokładnie tę samą wartość, ale naturalnie uznajemy, że w zależności od siły grupy zainteresowanej naszym rozstrzygnięciem więcej czy mniej pisze się o tym w mediach, silniejsze bądź słabsze są oczekiwania. Wczoraj na naradzie decydowaliśmy tak naprawdę

o zupełnie jednostkowej sprawie zabiedzonego rolnika gdzieś z Podlaskiego i naturalnie, że w tym przypadku prasa, już nie mówię, że ogólnopolska, ale także lokalna nie będzie o sprawie pisała, a dla nas jest to taka sama sprawa i taki sam problem konstytucyjny jak każdy inny, ale na pewno nie jest to sprawa sensytywna, jakkolwiek dla tego człowieka jest to sprawa do pewnego stopnia niemal życia i śmierci.

Sprawa „janosikowego", czyli dorocznych wpłat do budżetu państwa w celu doprowadzenia do redystrybucji środków w kierunku mniej zamożnych jednostek. Kilka razy już się bardzo silnie przymierzałem do połączenia dwóch spraw, ale jednak ze względu na różny charakter konstytucyjny problemu, po to żeby doprowadzić najpierw do rozstrzygnięcia w sprawie, która była już mocno zaawansowana, gdzie były wszystkie stanowiska i skład był gotowy do orzeczenia, zdecydowałem, że każda z tych dwóch spraw wniesionych do Trybunału będzie rozstrzygana odrębnie. I tak się stało. Trybunał w wyroku z 31 stycznia 2013 r. uznał, że wybór kryteriów wskazujących jednostki zobowiązane do wpłat, jak również metod ustalania ich wysokości i zasad podziału środków z nich uzyskanych znajdował się w zakresie swobody ustawodawcy. Trudno zresztą byłoby uznać inaczej, że w grę wchodziłyby bardzo ścisłe kryteria bez odpowiedniej swobody ustawodawcy, tym bardziej iż – jak rozumiem – wszyscy podzielamy pogląd, że Polska jest jedna, a zatem bogatsze regiony mają określone, ale regulowane przez ustawy zobowiązania wobec regionów słabszych. Sędziowie dostrzegli, że kierując się właśnie tą wartością niektóre rozwiązania mogły mieć dysfunkcyjny wpływ na działanie całego mechanizmu. Znają państwo także wyrok w drugiej sprawie i znamy wszyscy reakcję w parlamencie na ten problem.

Odnosząc się do kwestii współpracy prawodawcy z TK chciałem wskazać orzeczenia, dla których realizacji konieczne lub celowe jest podjęcie działań prawodawczych. Z tym jest oczywiście ustawiczny problem, są systemy konstytucyjne, w których w konstytucji określony jest termin reakcji parlamentu na wyrok trybunału, którego skutek jest taki, że wprowadza lukę do porządku prawnego. Nie chcę już mówić, jak krótkie potrafią być to terminy, ale z drugiej strony nakładane są też wtedy bardzo krótkie terminy na rozstrzygnięcia. W związku z tym sądy konstytucyjne wydają o wiele więcej wyroków, ale w sumie za cenę tego, że ustawicznie muszą wracać do tego samego problemu konstytucyjnego, bo tylko w sytuacji, w której sąd konstytucyjny ma możliwość szerszego wypowiedzenia się w sprawie problemu jego wyrok lepiej stabilizuje porządek konstytucyjny, czyni go bardziej wewnętrznie spójnym. Tutaj naturalnie mógłbym przywołać legendarny już wyrok z 1998 r. w sprawie Funduszu Wczasów Pracowniczych, do tej pory niewykonany i tak naprawdę oczekiwałbym nawet, żeby ktoś z naukowców zajął się skutkami tego wyroku i co w tym istotnym przecież obszarze, związanym z dużą częścią kiedyś majątku publicznego, przez te 16 już lat się wydarzyło, jak ukształtowały się stosunki własnościowe w tym obszarze.

Trybunał kieruje się podejściem, które wprost zapisane jest w konstytucji i jest wyrazem rozsądku ustrojodawcy, że po to, aby unikać luk w porządku prawnym po wyroku deregulującym pozwala Trybunałowi orzekającemu o niekonstytucyjności przepisu odroczyć wejście wyroku w życie, czyli spoczywa on jak ustawa. W tym czasie przepis nie korzysta już, jak przyjęte jest w doktrynie, bo nie wynika to wprost z konstytucji, z domniemania konstytucyjności, ale nie jest to stan dobry, bo jest to stan pewnej niepewności. Wyrok Trybunału pozbawia przepis domniemania konstytucyjności, ale jest on częścią porządku prawnego, on obowiązuje. To rodzi istotne pytania i różne są odpowiedzi w zależności od sądów. Sądy karne inaczej reagują na takie wyroki, sądy cywilne czy sądy pracy inaczej, a sądy administracyjne inaczej.

Dlaczego ustrojodawca pozwala odroczyć wyrok na okres do 18 miesięcy? Czym się wówczas kierujemy? Kierujemy się przede wszystkim tym, czy wyrok dotyczy kodeksu, co wynika także z naszych uzasadnień, bo sami jako sędziowie Trybunału krytykujemy częste zmiany w kodeksach, a jak sięgniemy tak naprawdę do Kodeksu cywilnego, to zobaczą państwo, ile zmian w Dziennik Ustaw spowodowanych było wyrokiem TK, który był konieczny. Tutaj rzeczywiście kierujemy się potrzebą bardzo ostrożnego podejścia, zwłaszcza do części ogólnych. Jeżeli już się pojawia derogacja, to naprawdę jest ona konieczna, niezbędna i trudno z nią zwlekać, ale wówczas z reguły konieczna jest reak-

cja ustawodawcy. Gdyby ustawodawca błyskawicznie reagował na wyrok Trybunału, to by oznaczało, że prawo kodeksowe w części ogólnej można praktycznie zmienić z dnia na dzień, co też byłoby niedobre. Wobec tego biorąc pod uwagę czas pracy nad przepisami w ustawach typu kodeksowego, zmiana w części ogólnej wymaga odpowiedniego przygotowania tak, żeby nowela przyjęta do kodeksu była przedmiotem odpowiedniego namysłu, ale zdarza się, że Sejm w tym czasie nie zdąży. Choć muszę tu powiedzieć, że coraz rzadziej się tak zdarza. To dotyczy również ustaw, które w całości zostały derogowane przez TK, jak słynna dwukrotnie derogowana ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Sejm zdążył z przygotowaniem ustawy przed utratą mocy przepisów poprzedniej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

Istotny był też wyrok tyczący niezwykle ważnej kwestii, tj. sprawy opodatkowania nieujawnionych dochodów. W każdym systemie finansowym każdego państwa istnieją obywatele, którzy robią wiele, a nawet więcej, żeby nie płacić należnych fiskusowi, czyli należnych nam wszystkim podatków. Mają dla tego różne usprawiedliwienia. Tu niezwykle istotna jest w prawie podatkowym, prawie daninowym jakość prawa, jego precyzja. Z kolei doskonale wiemy, jak trudno jest uzyskać odpowiednią precyzję dla regulowania stanów, które trudne są do przewidzenia nawet dla najbardziej uważnego ustawodawcy, bo potem wszystko załamuje się na poziomie orzeczeń sądów administracyjnych, które reagują na specyficzne okoliczności, ale również inne, naturalne czynniki grają tu rolę. Wiadomo, że sędziowie z sądu wojewódzkiego w północnozachodniej Polsce pochodzą z innej szkoły prawa administracyjnego niż we wschodniej Polsce i to choćby może mieć wpływ na różne definiowanie pewnych pojęć. W niezwykle ważnej sprawie SK 18/09, która dotyczy właśnie kwestii jakości prawa daninowego, przedmiotem kontroli była definicja pojęcia „nieujawnionych dochodów". Jak pamiętamy Trybunał orzekł, że sam tzw. karny podatek 75% od wysokości nieujawnionych dochodów jest zgodny z konstytucją, natomiast procedura i sam język zwłaszcza art. 20 ust. 7 rodził potrzebę odpowiedniej reakcji TK.

Jeszcze na koniec jedna sprawa z zeszłego roku, znowu bardzo ważna i dotycząca pośrednio każdego z nas, bo dotycząca sądownictwa. Orzeczenia w zakresie nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów powszechnych, można powiedzieć, że jest to niekończąca się historia. Jak porównać nasze prawo w tym obszarze do prawa innych państw unijnych, to można stwierdzić, że jesteśmy mniej więcej w środku. Są państwa o bardzo ustabilizowanych strukturach państwowych, gdzie minister ma znacznie więcej władzy nad sposobem funkcjonowania sądów, nie orzekania oczywiście, i są takie, gdzie ma o wiele mniejszy niż u nas zakres władzy, ale w żadnym państwie europejskim sądy nie są wyłączone ze struktury ministerstwa sprawiedliwości, choć jest jeden taki system prawny. Jest to system Republiki Korei, gdzie cała władza, można powiedzieć… Nie, Republiki Korei, czyli demokratycznego państwa, gdzie także władza nadzorcza nad sądami, ale również powoływanie sędziów skupione jest w rękach prezesa sądu najwyższego. Tak przyjęli, ale można powiedzieć, że jest to wyjątek. Wszędzie mniej lub bardziej, ale to, co u nas jest zapisane w art. 10 Konstytucji o równoważeniu i podziale władz jest podstawą regulacji relacji między ministrem sprawiedliwości a działalnością administracyjną sądów powszechnych. Powtarzam, i jest to oczywiste w państwach członkowskich UE, że nadzór w ogóle nie dotyczy i nie może dotyczyć orzecznictwa. Jeżeli tak się zdarza to jest to naruszenie prawa konstytucyjnego. Trybunał uznał, że zasada podziału władz i niezależności władzy sądowniczej nie wyklucza tego, by ministrowi sprawiedliwości powierzyć wykonanie tego typu nadzoru. Można to jednak uczynić pod warunkiem, że przyjęte rozwiązania nie będę sprzyjały w jakimkolwiek zakresie ingerowaniu w swobodę orzeczniczą sądów. Niemniej jednak były pewne braki, które uznaliśmy, że są niezgodne ze standardem niezależności sędziowskiej. Taką wadą jest to, że ustawodawca zlekceważył skutki negatywnego zaopiniowania działalności dyrektora sądu przez zgromadzenie sędziów apelacji. Można zrozumieć motywy ustawodawcy, chciał tego szefa administracji sądowej wzmocnić i zupełnie odseparować go z kolei w drugą stronę, od władzy prezesa i sędziów danego sądu. Jednak z drugiej strony sędziowie to przecież ci spośród nas, którzy dla rozstrzyganych spraw są najwyższymi biegłymi w prawie i zupełne postawienie ich w poczuciu bezsilności wobec

słabego zarządcy, dyrektora sądu byłoby raczej konfliktogenne i przedkładało się przynajmniej do pewnego stopnia na poczucie niezależności władzy sędziowskiej. Stąd Trybunał orzekł, że nie sposób tolerować tego w porządku prawnym. Drugą wadą ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych było niezdeterminowanie skutków wystąpienia przez prezesa sądu z wnioskiem o odwołanie takiego dyrektora i trzecią – nieprzewidzenie możliwości wniesienia z kolei przez sędziego zastrzeżeń co do uwagi na piśmie skierowanej do niego przez ministra sprawiedliwości. Uznaliśmy, że każdy sędzia, także rejonowy, choćby z niewielkim stażem zasługuje na to, żeby miał prawo w odpowiedniej formie proceduralnej odpowiedzieć na stanowisko ministra.

Jeszcze na zakończenie jedna rzecz. Chodzi mi o projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który wzbudza nasze duże nadzieje na usprawnienie pracy i wpisuje się on w (nieładne słowo, ale go użyję) trend ustawodawczy w państwach naszej części Europy. Związany jest on właśnie z tym, choć nie tylko, i znowu nie jest to dobre określenie, bo zawsze jak coś chcemy załatwić, to mówimy, że jest coraz więcej, coraz trudniej itd. ale tak rzeczywiście jest. W tym roku wpłynęło już do Trybunału więcej spraw niż w zeszłym, co prawda wydaliśmy w pierwszym półroczu więcej wyroków niż w zeszłym, ale w dalszym ciągu trudno być z tego zadowolonym. Projekt ma być odpowiedzią na problemy z tym związane, również z tym, że sąd konstytucyjny ma tę bardzo istotną cechę, że nie można go powiększyć. Nie tylko dlatego, że w konstytucji wprost jest zapisane 15 sędziów, ale zbyt duża liczba sędziów oznacza pogorszenie jakości orzecznictwa w takim sensie, że przestaje ono być koherentne. Najczęściej spotykana liczba to 12, 15 sędziów i ta liczba sędziów, jest w stanie wydawać, zresztą gdyby było 25 czy 40 sędziów, to zapewne też by wydawali mniej więcej tyle wyroków, co obecnie, w Polsce to jest od 70–80 wyroków. Więcej trudno oczekiwać ze względu na naturę spraw konstytucyjnych, która jest inna niż natura spraw rozstrzyganych przez sądy powszechne czy sądy administracyjne. W związku z tym konieczne jest to, żeby dla zachowania jakości orzecznictwa wprowadzić odpowiednie zmiany w procedurze kontroli konstytucyjności prawa.

Jak państwo wiedzą Prezydent RP rok temu wniósł projekt nowej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Celem ma być przede wszystkim racjonalizacja trybów rozpoznawania spraw, a także stworzenie lepszych warunków organizacyjnych, które są istotne dla sprawnego orzekania. Naturalnie zgodzę się z tym, że wszystko może być lepiej załatwiane, również te sprawy. Lepiej, tzn. w tym przypadku przede wszystkim szybciej. Najkrótszy czas załatwiania spraw, kiedy było ich jeszcze relatywnie mało w Trybunale, to 16 miesięcy. W poprzednim roku było to 19 miesięcy. Z jednej strony można być zadowolonym, że okres ten mimo większej liczby spraw, które wpłynęły nie uległ wydłużeniu, ale z drugiej strony 19 miesięcy zwłaszcza z perspektywy skarżącego to długo. Liczę bardzo na to, że panie i panowie posłowie z obu Komisji w fazie, w której znajduje się procedowanie projektu prezydenckiego w Sejmie poświęcą mu należytą uwagę, żeby Trybunał otrzymał narzędzie do bardziej efektywnej pracy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo panu prezesowi. Czy są jakieś uwagi, jakieś pytania? Nie ma. Pan, panie pośle? Proszę.

Poseł Robert Biedroń (TR):

Chyba, że pan przewodniczący nie pozwala. Takie zdziwienie ze strony pana przewodniczącego. Wydaję mi się, że po to się tu chyba spotkaliśmy, aby porozmawiać na ten temat.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale nie ma żadnego problemu, panie pośle.

Poseł Robert Biedroń (TR):

Bardzo się cieszę, dziękuję.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

To może tylko dlatego, że nie pracujemy w jednej Komisji, stąd taka uwaga. Może nie uwaga, ale…

Poseł Robert Biedroń (TR):

Techniczna. Dobrze, to już przejdźmy do pracy. Chciałem bardzo serdecznie podziękować panu profesorowi za przedstawienie tej informacji. Ona jest bardzo ważna, z uwagą jej wysłuchałem. Chciałbym zapytać o jedną z kwestii bieżących, dotyczącą retencji danych telekomunikacyjnych. Otóż w Trybunale są sprawy skierowane przez RPO i Prokuratora Generalnego w tej kwestii i Trybunał będzie rozpatrywał je łącznie, ale od tego czasu zaszły nowy okoliczności. Wiemy, że jest w tej dziedzinie orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE, jest więc dość uzasadnione podejrzenie, że obowiązujące przepisy krajowe dotyczące retencji danych naruszają konstytucję. Chciałbym zapytać, czy TK rozważa wystąpienie sygnalizacyjne w tej sprawie do Sejmu i Rady Ministrów, ponieważ jest to kwestia, która dotyczy tysięcy, jeśli nie milionów obywateli. Praktycznie każdego dnia pojawiają się doniesienia medialne na ten temat. Jest także orzeczenie sądu konstytucyjnego na Słowacji, który w kwietniu nakazał wstrzymanie stosowania odpowiednich przepisów, podobnych jak nasze w tej kwestii. Chciałbym zapytać, czy sędziowie Trybunału rozważają wydanie takiego postanowienia sygnalizacyjnego? Dziękuję bardzo.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Panie pośle, postanowienie sygnalizacyjne możemy wydać wówczas, kiedy coś nie było przedmiotem zaskarżenia do Trybunału, a w trakcie analizy całej sprawy Trybunał dochodzi do wniosku, że istnieją w ustawie, która była przedmiotem kontroli przepisy, które nie są zgodne z konstytucją i dobrze byłoby je zmienić. Wtedy przedstawia Wysokiej Izbie propozycję rozpoczęcia pracy nad nowelizacją takiej ustawy. Jeżeli chodzi o samą sprawę, która ma sygnaturę K 23/11, co samo przez się wskazuje, że sprawa zawisła przed Trybunałem – to było siedem różnych spraw, które połączyłem jako prezes sądu konstytucyjnego. Druga rozprawa po rozprawie, która trwała 3-dni jest wyznaczona na 29 lipca. Przepraszam, 30 lipca, tak? A tak, rzeczywiście, bo 29 jest inna sprawa, też pełnoskładowa. Jakbym powiedział, że niemal na pewno będzie wyrok, to być może bym nie skłamał, ale nie chcę tego powiedzieć, bo sprawa skończyła się pytaniami sędziów i jeszcze nie były przedstawiane stanowiska uczestników tej sprawy, przede wszystkim Prokuratora Generalnego i RPO (Prokurator Generalny występuje w dwóch sprawach jako uczestnik postępowania wobec wniosków RPO) i oczywiście przedstawicieli Sejmu. Jak pewnie niektórzy z państwa wiedzą, do udziału w rozprawie wezwani zostali wszyscy szefowie Policji plus minister spraw wewnętrznych, trwała ona trzy dni. Sędziowie mogą, ale nie muszą, to zobaczymy po wznowieniu rozprawy, zadawać jeszcze dodatkowe pytania. W każdym razie będzie to pewnie bardzo obszerne, kilkusetstronicowe uzasadnienie i projekty rozstrzygnięcia są gotowe, więc być może 30 lipca wydany zostanie wyrok w tej sprawie. Naturalnie sędziowie znają wyrok sądu luksemburskiego w sprawie Digital Rights, sprawa rzeczywiście jest bardzo istotna dla każdego z nas.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Czy jeszcze ktoś? Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Renata Butryn (PO):

Bardzo króciutko, chciałam oczywiście złożyć na ręce pana prezesa podziękowanie za pracę wszystkich sędziów TK i podzielić się refleksją, że bardzo często stanowimy prawo, ono potem jest kwestionowane, oczywiście w mniejszym lub większym stopniu, jako niekonstytucyjne. Jednak później okazuje się nawet w trakcie debaty sejmowej, kiedy chcemy naprawić to prawo, że zostają naruszone prawa innej grupy obywateli, gdy chcemy zadośćuczynić wyrokowi. Powiem szczerze, że bardzo często mamy po prostu dylematy, jak stanowić dobre prawo, żeby było zgodne z konstytucją i żeby nie naruszało praw podstawowych żadnej z grup. Jest to bardzo duży problem. To tylko tyle, dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Rozumiem, że to jest uwaga ogólna. Pan poseł Kropiwnicki ma pytanie, proszę bardzo.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Dziękuję bardzo, panie prezesie, za bardzo rzeczowe i całościowe przedstawienie sprawozdania. Jest to naprawdę ogrom pracy, za który również bardzo serdecznie dziękuję.

Dotarły do mnie wnioski, postulaty organizacji pracodawców i organizacji związkowych, że ciężko im się przebić ze swoimi skargami w ogóle do rozpatrzenia. Czy jest to rzeczywiście kwestia skonstruowania przez nich skarg czy braku podstaw do tego, żeby mogli oni skarżyć? Czy jest to zauważalne ze strony Trybunału i gdzie leży kłopot? Czy błędnie je formułują, czy nie mają mandatu do tego, żeby składać te skargi? Gdyby pan prezes mógł na to odpowiedzieć. Bardzo dziękuję.

Prezes TK Andrzej Rzepliński:

Generalnie to drugie, panie pośle, bo przepis konstytucji jest tutaj bardzo konkretny. Jeżeli jakaś konfederacja, związek pracodawców czyli podmiot o tzw. ograniczonej legitymacji wnioskowej przedkłada problem np. dotyczący OFE, to ich to nie dotyczy, a wniosek musi bezpośrednio dotyczyć interesów konstytucyjnych podmiotów reprezentowanych przez konfederację. Bardzo trudno byłoby znaleźć argument konstytucyjny, żeby Trybunał mógł sprawę z takiego wniosku rozpoznać, nawet jeżeli wniósłby on coś istotnego do oceny konstytucyjności ustawy. To dotyczy nie tylko związku pracodawców, także korporacji zawodowych utworzonych na podstawie art. 17 Konstytucji, które czasami przedstawiają Trybunałowi do kontroli przepisy prawa nie dotyczące bezpośrednio członków korporacji, a np. klientów tej korporacji, a jest to inna grupa, której nie reprezentują bezpośrednio. Wobec tego Trybunał nie jest w stanie na podstawie art. 191 Konstytucji dać im prawa, które tylko ustrojodawca może przyznać do abstrakcyjnej kontroli prawa. Czyli istnieje jakiś podmiot reprezentujący przedstawicieli pewnej organizacji pracodawców czy także pracobiorców, czy jakaś korporacja zawodowa, która ma nawet jakieś sensowne, krytyczne uwagi wobec przepisów konkretnej ustawy, ale ten przepis nie reguluje bezpośrednio sytuacji prawnej członków ogólnopolskiej organizacji, czy jak mówi konstytucja „władz organizacji pracodawców i organizacji zawodowych”. Tu ustrojodawca postawił wyraźny szlaban, czy słusznie czy nie, to jest kwestia do dyskusji, ale musimy być posłuszni konstytucji i to nie jest jakakolwiek polityka Trybunału. To ustrojodawca tak zdecydował.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Nie widzę już kolejnych zgłoszeń, a więc stwierdzam, panie prezesie, szanowni państwo, iż Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisja Ustawodawcza zapoznały się z Informacją o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2013 r. na wspólnym posiedzeniu Komisji w dniu 9 lipca 2013 r. Proszę bardzo.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Chciałbym zaproponować pana posła Borysa Budkę na posła sprawozdawcę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze inne propozycje? Pan poseł Budka się zgadza? Dziękuję bardzo. Czy ktoś jest przeciw tej kandydaturze? Nie ma, a więc uznaję, że Komisje akceptują kandydaturę i pan poseł Budka będzie na posiedzeniu Sejmu składał sprawozdanie obu Komisji. Dziękuję państwu serdecznie, dziękuję zaproszonym gościom za przybycie, w szczególności panu prezesowi, prof. Andrzejowi Rzeplińskiemu za podzielenie się swoimi uwagami z prac TK.